

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.346.983 SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
RECTE.(S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S) : RAFAEL DE OLIVEIRA ARAUJO
ADV.(A/S) : BRUNO VILELA ZUQUIERI

DECISÃO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. POSSE E EXERCÍCIO DE CARGO PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. PRECEDENTES. LIMITES DA COISA JULGADA: INEXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 660. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: SÚMULA N. 636 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Relatório

1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base na al. *a* do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“Mandado de segurança impetrado contra ato do Governador do Estado de São Paulo que tomou insubsistente a nomeação do impetrante após cinco anos de efetivo exercício no cargo. Impetrante que participou de concurso público com amparo em decisão judicial liminar, após ter sido considerado inapto em prova psicológica. Ação

RE 1346983 / SP

que, contudo, ao final foi julgada improcedente, cassada a decisão liminar que permitira ao impetrante a participação no certame. Superveniência de trânsito em julgado. Administração que, em comportamento contraditório, nomeou e deu posse ao candidato mesmo após a decisão colegiada que proveu o recurso interposto pela Fazenda e cassou a tutela cautelar que dava respaldo à participação do candidato no certame. Empossado, a Administração manteve o candidato inabilitado no certame, em exercício no cargo por mais de quatro anos após trânsito em julgado do referido acórdão e, no total, por lapso superior a cinco anos, conferindo-lhe estabilidade. Ordem liminar de reintegração no cargo deferida, mantida a decisão em sede de agravo interno, por unanimidade. Prazo decadencial de dez anos para invalidação dos atos da Administração (art. 10 da Lei Estadual nº 10.177/98). Inaplicabilidade na hipótese, por não se tratar de autotutela da Administração, mas de cumprimento de decisão judicial transitada em julgado. Potencial ofensa à coisa julgada em eventual concessão da segurança. Inocorrência. Hipótese em que a Administração violou por lapso significativo de tempo - quatro anos - decisão transitada em julgado, fazendo surgir nova situação de fato e expectativa de direito, não antes apreciadas pelo Poder Judiciário. Ausência da 'tríplice identidade'. Nova causa de pedir, fundada nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, e novo pedido. Não incidência da coisa julgada. Repercussão geral tema nº 476 do Supremo Tribunal Federal. Tese: 'Não é compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado.' Inaplicabilidade à hipótese, diante da distinção (distinguish) do caso concreto. Na hipótese, a nomeação não se deu por força de tutela provisória posteriormente revertida, mas já após a cassação da referida tutela precária. Tese firmada pelo STF que se funda na inexistência de comportamento contraditório da Administração diante da natureza provisória da tutela que dava respaldo ao acesso ao cargo público, distintamente da hipótese sob julgamento, em que referida tutela já

RE 1346983 / SP

inexistia, ensejando, aqui sim, o reconhecimento de comportamento contraditório. Distinção já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em hipótese assemelhada no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 740.029/DF, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Comportamento contraditório e inércia da Administração violadores dos princípios da boa-fé objetiva e segurança jurídica. Convalidação, pelo tempo, do vício que motivou a decisão que tornou insubsistente a nomeação do servidor. 'Em sede de concurso público não se deve perder de vista a finalidade para a qual se dirige o procedimento. Na avaliação da nulidade do ato administrativo é necessário temperar a rigidez do princípio da legalidade, para que ele se coloque em harmonia com os princípios da estabilidade das relações jurídicas, da boa-fé e outros valores essenciais à perpetuação do estado de direito.' Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Candidato inabilitado em exame psicotécnico que, posteriormente, foi aprovado em exame psicológico admissional e exerceu o cargo por cinco anos, demonstrando, portanto, a necessária aptidão psicológica. Fatos que, aliados ao comportamento contraditório e à inércia da administração em cumprir decisão transitada em julgado, demandam a mitigação do princípio da legalidade na hipótese e a convalidação pelo tempo do vício apontado pela autoridade impetrada, eis que atingida a finalidade do certame e estabilizada a relação do servidor com a Administração. Proteção da boa-fé objetiva e necessidade de garantia da segurança jurídica. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Convalidação da liminar e concessão da segurança" (fl. 26, vol. 11 e fls. 1-2, vol. 12).

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fl. 22, vol. 16).

2. O recorrente alega ter o Tribunal de origem contrariado o inc. XXXVI do art. 5º e o *caput* e o inc. II do art. 37 da Constituição da República.

Argumenta que "o v. Acórdão proferido, ao conceder a ordem, como o fez, feriu o artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, violando a 'coisa julgada' formada no processo n. 0002118-36.2009.8.26.0453, o que não se pode admitir"

RE 1346983 / SP

(fl. 12, vol. 19).

Salienta que *“houve a concessão da liminar no processo anterior, garantindo ao autor o direito de permanecer no Certame e conseqüentemente ser nomeado. Porém, posteriormente a liminar foi revogada pela sentença de improcedência, sendo esta mantida em todas as instâncias cabíveis de jurisdição, por decisão que já se encontra acobertada pelo manto da coisa julgada”* (fl. 15, vol. 19).

Ressalta que *“a desconstituição do ato ilegal decorre diretamente do princípio da legalidade insculpido no artigo 37, ‘caput’, da Constituição Federal”* (fl. 17, vol. 19).

Assinala que, *“considerando que a nomeação do autor, tornou-se ilegal com a decisão que revogou a liminar antes concedida, a nomeação se fez à margem da ordem jurídica, de forma irregular, não deve ser convalidada pelo Judiciário, convindo destacar que a Administração pode rever seus atos a qualquer tempo”* (fl. 17, e-doc. 19).

Pede o provimento do recurso extraordinário, para ser reformado *“o acórdão recorrido [e] decretar a improcedência do pedido”* (fl. 1, vol. 20).

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO**.

3. Razão jurídica não assiste ao recorrente.

4. Na espécie, o Tribunal de Justiça paulista assentou:

“Além de violadora da boa-fé objetiva e da segurança jurídica, tomo por carente de razoabilidade, ainda, a exclusão extemporânea de servidor estável que demonstrou, por cinco anos, concretamente, bom desempenho e aptidão psicológica para exercício das atribuições do cargo, após regular aprovação em provas de conhecimentos gerais e específicos e provas físicas de concurso público” (fls. 3-4, vol. 13).

RE 1346983 / SP

Nessa mesma linha jurisprudencial adotada pelo Tribunal de origem, este Supremo Tribunal acolheu recursos de servidores públicos, para que fossem mantidos nos cargos pela excepcionalidade dos casos, em observância aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Confirmam-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONCURSO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. EXCEÇÃO TEORIA FATO CONSUMADO. 1. A desconstituição do ato de promoção do impetrante representa clara violação aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, situação que se enquadra na excepcionalidade reconhecida no julgamento do RE 608.482-RG. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 3. Agravo interno a que se nega provimento” (ARE n. 950.586-AgR-segundo, Relator o Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 19.6.2019).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. FISCAL DO TRABALHO. POSSE EM CARGO PÚBLICO. DEMORA NA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E SEGURANÇA JURÍDICA. PRECEDENTES. EXAME DE LEGALIDADE DO PROCESSO SELETIVO E DO PROVIMENTO DO CARGO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE n. 823.119-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 26.8.2020).

“Agravo regimental no mandado de segurança. 2. Direito Administrativo. 3. Concurso público. Prazo de validade. Suspensão do curso do prazo de validade dos certames por ato administrativo do TJ/MT. Retomada do curso do prazo após mais de dois anos, com a

RE 1346983 / SP

consequente nomeação dos aprovados no certame. 4. Decisão do CNJ que declarou a nulidade do ato e determinou a exoneração dos servidores nomeados em período posterior àquele previsto no art. 37, III, da CF. 5. Situação excepcional. Exercício das funções públicas por mais de dez anos. 6. Presunção de legitimidade dos atos da Administração Pública. Demora na tramitação dos feitos administrativos e judiciais relacionados aos fatos. Princípio da razoável duração do processo, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. 7. Agravo regimental a que se nega provimento” (MS n. 30.662-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 6.9.2017).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE DEFENSORA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ. EXERCÍCIO FUNCIONAL HÁ MAIS DE 10 (DEZ) ANOS. JUÍZO DE RETRATAÇÃO NA ORIGEM. LIMINAR CONFIRMADA EM SENTENÇA E PELO TRIBUNAL DE ORIGEM COM TRÂNSITO EM JULGADO. AUSÊNCIA DE PRECARIEDADE DA DECISÃO QUE CONFERIU O DIREITO À NOMEAÇÃO E POSSE DA RECORRIDA. INAPLICABILIDADE DO TEMA 476 DA REPERCUSSÃO GERAL. CARÁTER EXCEPCIONAL DA MEDIDA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO DE AGRAVO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. ARTS. 1.021, §1º, CPC, E 317, § 1º, do RISTF. 1. É ônus do recorrente impugnar de modo específico todos os fundamentos da decisão agravada, nos termos dos arts. 1.021, § 1º, CPC, e 317, § 1º, RISTF, o que não ocorreu no caso. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, uma vez que não houve condenação em honorários pela instância de origem” (RE n. 1.279.425-AgR-segundo, Relator o Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 18.10.2021).

5. A prevalência do princípio da “proteção da confiança legítima” nos

RE 1346983 / SP

concursos públicos, desde que os candidatos tenham sido aprovados e surjam vagas no decorrer do processo seletivo, deve ser observada, como se verifica no voto do Ministro Luiz Fux no julgamento do mérito da repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 837.311:

“A aplicação do aludido princípio depende da satisfação de alguns requisitos, dentre os quais a base da confiança (Vertrauensgrundlage). Para a caracterização de um ato estatal como base da confiança, ressoa imprescindível que ele desperte no cidadão uma sinalização de que é válido, constitucional, isto é, de que está em plena harmonia com o ordenamento jurídico. Nesse contexto, quando a Administração Pública torna público um edital de concurso, convocando todos os cidadãos a participarem de seleção para o preenchimento de determinadas vagas, ela impreterivelmente gera uma expectativa de comportamento futuro segundo as regras previstas nesse edital. A aprovação dentro do número de vagas origina o direito subjetivo à nomeação. Já, em relação aos aprovados fora do número de vagas, exsurge a expectativa de que, se eventualmente surgirem novas vagas e a Administração Pública demonstrar que necessita prover aqueles cargos dentro da validade do concurso, eles serão efetivamente nomeados, desde que respeitada a ordem de classificação. Portanto, todos os concorrentes do certame devidamente aprovados no concurso depositam sua confiança no Estado administrador, que deve atuar de forma responsável quanto às normas do edital e observar o princípio da segurança jurídica como guia de comportamento” (DJe 18.4.2016).

6. No julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 35.594, o Ministro Celso de Mello reforçou a necessidade de observância do *“princípio da proteção da confiança legítima”* pela Administração Pública:

“Na realidade, os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas,

RE 1346983 / SP

mesmo as de direito público (RTJ 191/922, Red. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES), em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, situações administrativas já consolidadas no passado, ainda mais quando fundadas em lei” (DJe 8.10.2020).

A conclusão do acórdão recorrido harmoniza-se com a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido de que “*a desconstituição do ato de promoção do impetrante representa clara violação aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, situação que se enquadra na excepcionalidade reconhecida no julgamento do RE 608.482-RG [Tema 746]” (ARE n. 950.586-AgR-segundo, Relator o Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 19.6.2019).*

7. Quanto ao argumento do recorrente de afronta ao inc. XXXVI do art. 5º da Constituição da República, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 748.371-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, este Supremo Tribunal assentou inexistir repercussão geral na alegação de contrariedade aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal quando necessário o exame da legislação infraconstitucional:

“Alegação de cerceamento do direito de defesa. Tema relativo à suposta violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal. Julgamento da causa dependente de prévia análise da adequada aplicação das normas infraconstitucionais. Rejeição da repercussão geral” (ARE n. 748.371-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 1º.8.2013).

Declarada a ausência de repercussão geral, os recursos extraordinários e agravos nos quais suscitada a mesma questão constitucional devem ter o conhecimento negado pelos respectivos relatores, conforme o inc. III do art. 932 e o art. 1.035 do Código de

RE 1346983 / SP

Processo Civil e o § 1º do art. 327 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

8. A alegada ofensa ao princípio da legalidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição da República, quando dependente de análise prévia de legislação infraconstitucional, esbarra no óbice da Súmula n. 636 do Supremo Tribunal Federal, pela qual se dispõe não caber “*recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida*”. Confirmam-se os seguintes julgados:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, AO DIREITO ADQUIRIDO, AO ATO JURÍDICO PERFEITO E À COISA JULGADA. OFENSA CONSTITUCIONAL REFLEXA. TEMA 660. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. SÚMULA 636 DO STF. DECISÃO RECORRIDA EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. REAPRECIAÇÃO DE PROVAS. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA 279 DO STF. 1. O órgão julgador pode receber, como agravo interno, os embargos de declaração que notoriamente visam a reformar a decisão monocrática do Relator, sendo desnecessária a intimação do embargante para complementar suas razões quando o recurso, desde logo, exhibir impugnação específica a todos os pontos da decisão embargada. Inteligência do art. 1.024, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015. 2. O STF, no julgamento do ARE 748.371-RG/MT (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 660), rejeitou a repercussão geral da violação ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada ou aos princípios da legalidade, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, quando se mostrar imprescindível o exame de normas de natureza infraconstitucional. 3. Em relação à ofensa ao art. 37, caput, da Constituição Federal, aplica-se neste caso a restrição da Súmula 636/STF: Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao

RE 1346983 / SP

princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida. 4. No que diz respeito à legitimidade do Ministério Público para propor a presente demanda, o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta CORTE. 5. A argumentação recursal traz versão dos fatos diversa da exposta no acórdão, de modo que o acolhimento do recurso passa necessariamente pela revisão das provas. Incide, portanto, o óbice da Súmula 279 desta CORTE: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. 6. Quanto à alegada impossibilidade de ressarcimento de dano presumido, trata-se de matéria situada no contexto normativo infraconstitucional, de forma que as alegadas ofensas à Constituição seriam meramente indiretas (ou mediatas), o que inviabiliza o conhecimento do referido apelo. 7. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final)” (ARE n. 1.331.650-ED, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 20.9.2021).

“PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA A FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 284/STF. JUIZ FEDERAL. POSSE NO CARGO. CONCESSÃO DE AJUDA DE CUSTO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ART. 102, I, N, DA CF). INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE INTERESSE GERAL DA MAGISTRATURA. OFENSA AOS ARTS. 5º, II, E 37, CAPUT, DA CF. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 636/STF. 1. ‘Não fixa competência originária do STF a propositura de ação com peculiaridades que dizem respeito a número restrito de magistrados alegadamente interessados

RE 1346983 / SP

na solução da causa' (Rcl 16.061, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe de 06/03/2014). Essa orientação se aplica a demanda em que se pleiteia o pagamento de ajuda de custo a juiz federal em razão de sua posse em domicílio diverso daquele em que residia antes do ingresso na magistratura. 2. Agravo regimental a que se nega provimento" (ARE n. 754.681-AgR, Relator o Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 15.4.2014).

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO MORADIA PARA MAGISTRADO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL: OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: SÚMULA N. 636 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO" (RE n. 849.521-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 17.3.2015).

Nada há a prover quanto às alegações do recorrente.

9. Pelo exposto, **nego provimento ao recurso extraordinário** (al. b do inc. IV do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Publique-se.

Brasília, 3 de novembro de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora